



関西学院大学リポジトリ

Kwansei Gakuin University Repository

<最終講義>地域福祉論の最終講義：まとめにかえて・・・地域福祉研究の回顧と展望

著者	牧里 每治
雑誌名	Human Welfare : HW
巻	9
号	1
ページ	87-98
発行年	2017-03-10
URL	http://hdl.handle.net/10236/00027410

地域福祉論の最終講義

－まとめにかえて・・・地域福祉研究の回顧と展望－

牧 里 毎 治

1. 地域福祉の認識枠組み

地域福祉をどのようにとらえるかは、研究方法にもよるだろうが、そもそも研究対象として内容をどう確定するかによっても違って来るだろう。地域福祉研究は、概ね 1970 年代あたりから本格化してきたと多くが認めるところだが、これは地域福祉を政策・制度として捉えることができるようになったことに起因している。地方自治体の地域福祉政策や福祉制度が存在していない時代には民間団体もしくは個人篤志家が地域福祉活動を行っていたと考えられるが、地域福祉は概念的にも実体的にも把握しにくいものだっただろう。しかし、地域福祉が政策化・制度化されていない場合でも地域福祉につながる実践はあったわけで、たとえば地域社会における相互扶助やボランティア活動、フィランソロビー（いわゆる博愛事業）を地域福祉の実体とみなすこともできる。地域福祉実践を住民の福祉活動を含む生活の共同化・社会化として捉えるならば、地域福祉は歴史的にもずいぶん古い時代から存在していたことになる。政策化・制度化された活動や事業だけを地域福祉と狭く捉えると、民間活動としての地域福祉は無かったことになるし、存在していても無視することになる。多くの社会福祉制度は、制度化される以前の取り組みとして地方の民間団体や個人による先駆的・開拓的・局地的実践から始まるものだとするならば、あらゆる社会福祉制度は地域福祉的な起源を遡ることができる。これらの地方における地域福祉実践が福祉国家の制度のなかに取り込まれていったとしても、制度・政策内部でもしくは外部で地域福祉活動としてそれぞれの地域社会では機能していると考えなければならない。同じようにひとつの地方自治体の福祉実践や福祉事業が国家的政策に取りあげられ制度化されたとしても、先駆的・先進的に取り組まれた施策の機能は全てが消滅するわけではないのである。

地域福祉研究は、どの研究でも同じように対象とする実態の本質はなにか、という議論から始まったといつてよい。活動や事業の実態や事実がかき集められ、類型化され、共通点や異なる点を見出し、その実態・事実の発生原因や因果関係を突きとめようとする努力が払われる。因果関係という必然性の明確化にまで辿りつかないにしても、なぜ地域福祉という活動や制度が生まれてくるのか、その社会的要因や社会的本質とは何かが問われてきた。このような研究は、地域福祉原論と言っていいかもしれない。地域福祉という社会現象がどのようなものであるかを探求することが地域福祉原論といってもいいとすれば、社会福祉学を基盤にしながら大きくは 2 つの研究アプローチが登場した。この地域福祉原論に当たる理論のタイプを機能論・構造論というフレームで理解することが可能である。

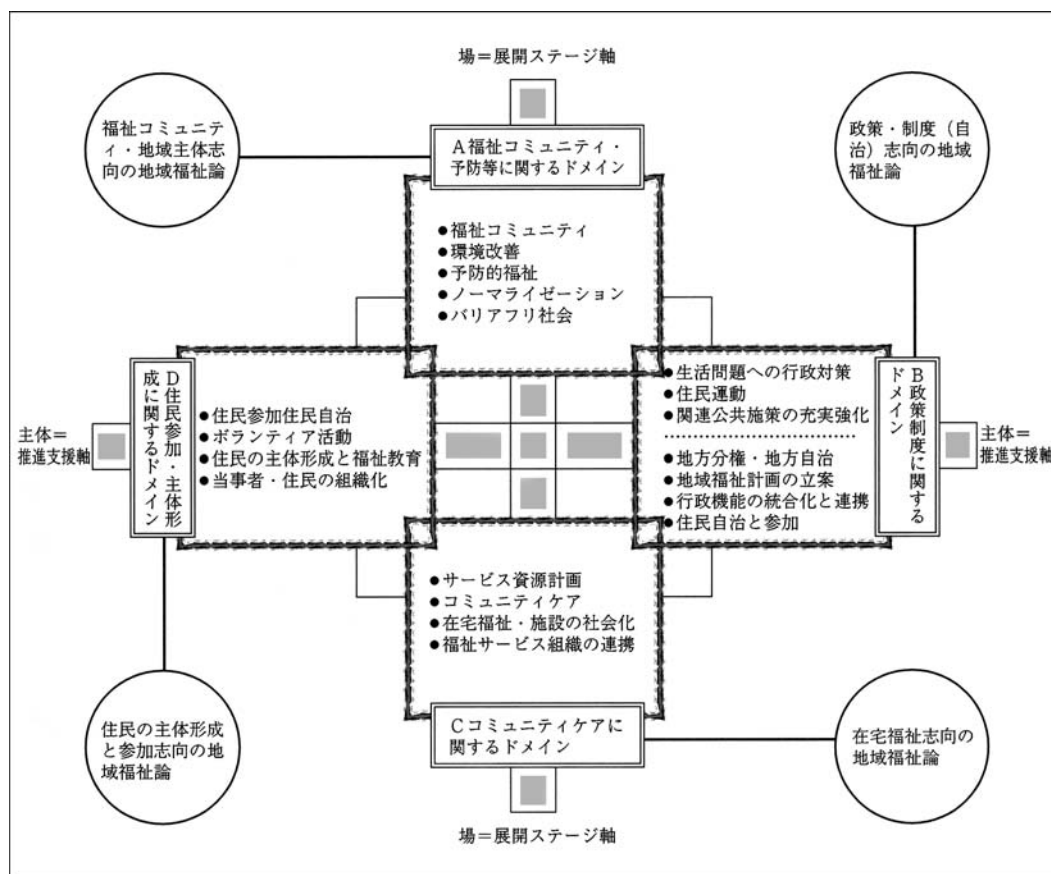
このような「機能と構造」で捉える認識方法が 1990 年代以降の地域福祉政策や地域福祉実践に有効かといえはやや翳りがみえてきた。それは、戦後日本が構築してきた福祉政策と福祉制度の構造がゆらぎ始めてきたからである。国家責任、行政責任にもとづく中央集権的な政策によって形成されてきた社会福祉制度という「構造」が変容し疲労し始めると、「機能」も変質し本来の効果効用ではなく、福祉補助金の悪用や汚職など違った作用をし始めるだけでなく、国家政策に依存する地方施策を再生産するという事態が発生する。古くなった制度「構造」から溢れ漏れだした開拓的・先駆的实践が、新しい「機能」を満たす枠組みやシステムを求めている。NPO の台頭や情報メディアの革新は、地域福祉実践のありようを大きく変えてきた。「機能」が「構造」を変革しようとしているといえる。1990 年代以降の地域福祉の概念をどのような枠組みで捉え直すか、ポスト機能・構造論、脱構造化論が求められているとはいえないだろ

うか。

場－主体の地域福祉論

1980年代までの機能・構造論に対する地域福祉研究の新しい枠組みの提示は、「場－主体の地域福祉論」ともいえる。1990年代の地域福祉論、地域福祉研究の動向を踏まえて、岡本栄一は、「場－主体の地域福祉論」として1970年以降の地域福祉研究も含めて研究レビューし、類型的整理を試みているが、これは、サービス供給組織の多元化や地域福祉活動の担い手の多様化などを反映した時代の地域福祉のとらえ方、考え方といえる。

図表1 4つの領域と4つの地域福祉論



岡本栄一「場－主体の地域福祉論」『地域福祉研究』第30号、(財)日本生命済生会、2002年、11ページ

「場」というステージで在宅ケア、地域ケアを設定し、「主体」というセクター、もしくはアクターで地域住民と供給主体をクロスさせて認識しようとする方法である。地域福祉の機能・構造論が1980年代までの中央集権的な措置制度に基づく福祉行政を前提にした時代の地域福祉論だとすると、貧困対策の拡充・拡大から発展してきた福祉国家政策の翳りが見え始めた旧来の福祉行政に代えて、多元主義的な福祉行政を推進しなければならなかった時代では従来の地域福祉論が急速に威力を喪失してきたのではないかとはいえる。「場－主体の地域福祉論」は、いわば官民協力、公私協働の多元主義的時代の、しかも地方分権時代のローカル・ガバナンスが問われる社会福祉行政、市民福祉活動を状況的に説明しうる見取り図を提示してくれている。

機能や構造で地域福祉を捉える認識枠組みを提供する理論が地域福祉原論だとすると、この「場－主体の地域福祉論」は、どのように理解すればいいのだろうか。ここでは仮に地域福祉の段階論・戦略論としておきたいが、肥大化するグローバル政治・経済のなかで民族国家が福祉国家をコントロールできなくなると予測される時代には、地方自治体や地域組織である住民団体が地域福祉原論を踏まえながらも、新たに地域福祉の発展段階に準拠しつつ戦略的に地域福祉論を展開しなければならなくなってきたと言えないだろうか。

1990年の社会福祉関係8法改正を契機として地方自治体の福祉政策化を意識した地域福祉論としては右田紀久恵の「自治型地域福祉論」と大橋謙策の「主体形成の地域福祉論（参加型地域福祉論）」が双壁をなすだろう。これらは1980年代における福祉改革、地方分権化、供給システムの多元化、福祉行政の計画化などに影響を受けながら在宅福祉中心の地域福祉論から離脱する潮流をつくったといえるだろう。基礎的自治体をベースにした「場」での地域福祉サービス・システムの形成には、保健福祉サービスの総合化と住民参加が不可欠なものと認識され、地域住民が「主体」として形成される課題が意識化された。地方自治体を舞台（ステージ）とする地域福祉の新しい認識枠組みの提示、公共概念の再定義、広域行政のなかでの新しい段階での地域福祉論の構築が求められてきた。

2000年に成立した社会福祉法は、1990年の社会福祉関係8法改正を経て、法制的に地域福祉が自治体政策として位置づけられた。日本版のコミュニティケア法であると表現することもできるだろう。およそこの1990年代から2000年代の地域福祉をめぐる動向は、社会福祉行政の地方分権化と福祉計画化に収斂させられるが、その集大成としての改正・改称された社会福祉法があったというべきだろう。自立支援に始まり、地域社会での福祉サービス供給の多元化と総合化・統合化、そして福祉行政の地方分権と地域福祉計画化に至るまで多くの試みの基本部分は、この社会福祉法に盛り込まれて総決算されたとみるべきだろう。

さて、21世紀の地域福祉研究あるいは地域福祉論は、どのように発展することが可能だろうか。1990年代以降は地方自治体を舞台とする地域福祉の新しい枠組み、住民自治型地域福祉の「新構造化」あるいは複雑系社会の構築主義的な「自己組織化」型の地域福祉をめざした時代ともいえるが、2000年以降の近未来の地域福祉研究、地域福祉の認識枠組みはどのように展望することができるのだろうか。原論から段階論、本質論から戦略論の流れから想定するとすれば、現状分析論もしくは過程論や方法論が位置づけられるのだろうが、現状分析する認識方法とはなにか、どのようにして地域福祉モデルは達成できるのか過程分析や検証方法はまだ確信がもてないでいる。

試論として提言するとすれば、「主体と場」の地域福祉認識の次のステージに来るものは、「関係と機会」で捉える認識枠組みではないかと想定している。主体と場面が出てくれば、そこでだれが役割をもち行為するかという人間関係の把握とその関係はどのような場面、つまり機会で繰り広げられるかを捉える必要がある。「主体と場」の関係は、役者と舞台の関係で状況認識をしようとするもので、次の段階での認識枠組みは、行為を演じる人びとの関係と場面（機会）を結びつけて理解することが求められる。地域福祉という物語のストーリーは、舞台設定とキャスティングが準備されて、どのような場面（シーン）で主役と脇役が役割関係を演じてみせるかによって理解が深まる。

地方自治体の地域福祉政策を実施するには、地域福祉計画の施策実施における意味づけに大きく依存するが、計画策定の端緒から施策の実施、施策評価まで計画推進の実行性と効果を高めるには、住民参加の質と量に左右される。地域福祉の理想とする理念や目標を実現する重要な方法の一つとして地域福祉計画は位置づけられるが、この計画策定と計画推進の方法の有り様によって、現実の地域福祉施策や地域福祉活動は大きく影響を受ける。地域福祉の理念や理想が、施策や活動に落とし込まれるプロセス研究こそ次のステージに求められる認識枠組みとなるのではないか。このように理解すれば、「関係と機会」の地域福祉論の認識枠組みは、「参加と機会」の認識と言い換えてもよいかもしれない。

ソーシャル・キャピタルという社会関係資本という分析概念も「関係と機会」もしくは「参加と機会」

を考察する有力なツールになるだろう。ある意味、地域福祉計画のアウトカムは、ソーシャル・キャピタルの創生や存続によって評価することが可能になるかもしれない。計画策定への参加のみならず地域再生や地域創生にどのように参加するのかを広く含めた社会参加の質的・量的な充実がソーシャル・キャピタルを豊かなものにするだろう。

地域住民が地域社会にどのように関わり、関わる機会をどのように獲得していくか、その過程研究やプロセス評価が関心事となる。この過程研究や方法研究は、従来、コミュニティ・オーガニゼーションやコミュニティワークと呼ばれてきた支援方法論研究として行われてきたが、必ずしも実証的、分析的に研究が蓄積されてきたわけではない。むしろ、地域福祉理論とコミュニティ・オーガニゼーションやコミュニティワーク研究は、相関関係をあまり意識しないで別個に考えられ、実践されてきた。地域住民がどのように地域社会に参加し、あるいは自治体地域福祉政策に参加し、自らの地域生活を豊かにする公民協働のネットワークを築いていくか、地域福祉組織化論と呼ばれてきた伝統的方法は、これからも有効な地域福祉実現の方法として機能するのかが問われている。

2. 機能・構造論アプローチについて

地域福祉をとらえるアプローチとして機能と構造からみるということが出来るが、これも地域福祉の実体のある視点から把握するという一つの概念的把握にはかならない。地域社会における福祉政策や福祉活動とされているものをひとつの社会現象と捉えてみると、それらの事業・活動が実現せんとする価値、理念、目的、目標、方法などの内部要因を一続きの概念の固まりとして理解することも可能である。しかしながら地域福祉といわれる社会現象をできるだけ客観的に把握しようとするなら、その現象を成立させる条件や要件に着目して説明できるほうが好ましい。そこで構造と機能という一般形式にならって地域福祉を捉えてみると、構造的に捉えるか機能的に捉えるか二つのアプローチが存在することになる。構造というものは、ある枠組や骨格、あるいは容器のようなもので、それだけが存在していても実体の無いようなものである。機能は、働きや効用、ある場合には行為や作用と呼ばれるものを指すが、一定の構造がなければ認識しにくい性質を有する。言ってみれば、構造と機能は相互補完的な関係にあり、相手がなければ識別のしようのない関係にある。これを地域福祉に当てはめて観察してみると、地域福祉という相互扶助機能やニーズ充足機能、生活問題解決機能は、法律や行財政、組織や資金・人材などを配置している制度的・構造的枠組みがなければ実現できないし、その機能の把握もできないということになる。ちょうど人間の身体が骨格と筋肉などの体躯と感覚や動作などの働きとの複合で成り立っているように、地域福祉と呼ばれる政策や事業・活動も機能と構造から成立していると見なすことができる。

そこで、1980年代までの地域福祉の理論とされていた諸説は「構造と機能」という観点から整理がなされた。地域福祉を概念として構造的にとらえるか機能的にとらえるか大きく二つのアプローチがあるとしたのである。地域福祉の構造的側面に焦点を当てるものが構造的アプローチ、機能的側面に光をあてるものが機能的アプローチと名づけられた。構造的アプローチの研究焦点は地域福祉政策の形成過程にあり、その形成をめぐる矛盾と対立の明確化にある。他方、機能的アプローチは、地域福祉サービスの供給のシステム化や地域福祉的行為の体系化をもつば機能的成立条件のなかに見いだし、地域福祉の相対的固有性や独自性を生活関連公共施策との関連のなかで明確にしようとするものだった。

構造的アプローチ

構造的アプローチは、社会福祉理論における制度政策論・運動論の立場から地域福祉を把握しようとする接近法ということができる。このアプローチは、さらに制度政策論的アプローチをとるものと、運動論的アプローチをとるものとに細分されるだろう。いずれにしても地域福祉を政策としてとらえるところに特徴があるが、なんらかの国家意思の働いた階級支配の政策として地域福祉が成立すると仮定している。

つまり階級対立、階層分化を基軸にして地域福祉なるものを力動的に捉えるモデルといえる。ただし、制度政策論的アプローチは、国家独占資本主義段階にある政府が、資本蓄積に伴う国民大衆の貧困化の一形態として現れた生活問題に対する地域対策として地域福祉政策を規定する。それに対して運動論的アプローチは、地域福祉政策をめぐる地域福祉の実態をとらえる場合、政策と運動との拮抗関係のなかで、政策主体、労働主体、国民主体の「三元構造」として把握しなければ、真の地域福祉政策の実像を掴んだことにはならないという立場にたっている。

厳密な意味で、制度政策論的アプローチといえるかどうか疑問も残るが、このアプローチから最初に地域福祉を定義したのは右田紀久恵であった。そこでは、地域福祉は「生活権と生活圏を基盤とする一定の地域社会において、経済社会条件に規定されて地域住民が担わされてきた生活問題を、生活原則・権利原則・住民主体原則に立脚して軽減・除去し、または発生を予防し、労働者・地域住民の主体的生活全般にかかわる水準を保障し、より高めるための社会的施策と方法の総体であって、具体的には労働者・地域住民の生活権保障と、個としての社会的自己実現を目的とする公私の制度・サービス体系と、地域福祉計画・地域組織化・住民運動を基礎要件とする」¹⁾と概念化されている。

制度政策論的アプローチに近い規定といえるのは、井岡勉のものであるが、次のように規定している。「地域福祉は、資本の運動法則によって必然的に生み出された住民（労働者・勤労住民）の地域生活条件をめぐる不備・欠落や悪化・破壊が進行するなかで、これに抵抗する社会運動を媒介に社会問題として提起された地域生活問題に対する社会的対策の一翼である。」²⁾

運動論的アプローチには定義らしきものがないが、地域福祉の捉え方も地域社会の産業構造の改変まで含めた幅の広いもので、運動的要素を重くみるのは既に述べたとおりである。真田是の地域福祉論が代表的なものであり、地域福祉が対象とする課題は次のように提起されている。すなわち①産業政策をとおして地域の経済的基盤を強め、住民の生活の基礎を発展させること、②過密・過疎問題に見られるような生活の社会的・共同的な再生産の部分の遅れやゆがみを正すこと、③これらの措置を住民の自主的な参加＝運動の支えによって行っていくことである、というものである。狭義の地域福祉は、②に包含される「生活の共同的維持・再生産の地域的システム」³⁾とされている。

構造的アプローチの特徴はどのように概括することができるだろうか。まず第一に、地域福祉は、国家独占資本主義段階における政府・自治体が講ずる社会問題対策の一つである地域政策と規定する点である。したがって、第二に、地域福祉は、資本主義社会の産み出す貧困問題を核とした生活問題を対象とし、おおむね貧困・低所得階層に対応した政策ということになる。それゆえ、第三に、地域福祉は、最低生活保障を基点としながら地域における生活水準の向上を底辺から支える公的施策であると性格づけされる。第四に、地域福祉施策の内容は、多かれ少なかれ住民運動など社会運動を媒介にして規定されるものと考えられている。第五に、公的責任に基づいて行われる政策ということから、貧困・低所得階層を対象とするため、受益者負担は軽減されるべきであり、無料原則を追求している。さらに追加したい特徴としては、第六に、地域福祉を推進し担う最終的な主体として公的責任を強調し、サービス供給の多元化には消極的で一元化を求めている。

機能的アプローチ

機能的アプローチは、社会福祉理論における機能論的な立場に基づいて地域福祉を捉えようとする接近法といえることができる。このアプローチの概括的な特徴は、地域福祉を社会的ニーズを充足する社会的サービスおよび社会的資源の供給システムと捉えるところにあるといえる。その意味ではニーズと資源の調和的充足を基調にした地域福祉なるものを調和的に捉えるモデルともいえる。機能的アプローチも大きくは二つの流れがあり、ニーズの主体者である市民、住民に視座において地域福祉の体系を構想しようとする主体論的アプローチと、いまひとつはサービス供給や資源の体系化に強い関心を寄せる資源論的アプローチに別れるのではないと思われる。地域福祉がニーズと資源（サービス）あるいは需要と供給から成

るものと措定するとすれば、主体論的アプローチは、文字どおり保健福祉サービスを受ける住民・要援護者サイドから地域福祉の体系を機能的に展開しようとするものである。それに対して、資源論的アプローチは、保健福祉サービスを供給するサイドから、すなわちサービスや資源のもつ地域的制約や特性に着目して地域福祉の供給システムを構成しようとするものといえよう。

地域福祉における機能的概念は、主体論的アプローチと名づけられる岡村重夫によって最初にその端著が切り開かれた。このアプローチは、地域社会で発生する生活諸困難（福祉問題）を可能なかぎりその地域社会で解決を図るところに地域福祉の原点をおき、地域福祉を地域社会が問題解決する機能体系とみなすところに最大の特徴がある。それゆえ、地域住民の主体的で協働的な問題解決プロセスと住民の組織的な問題解決力の形成が重視される。

資源論的アプローチは、もともとは在宅福祉論の展開から出発しており、在宅福祉サービスの体系化、理論的根拠づけの過程で、地域福祉論に拡大・発展し誕生したものといつてよい。そのため地域福祉における在宅福祉の位置づけはかなりウエイトの高いものとなっており、しばしば在宅福祉そのものが地域福祉であるとの誤解を受けやすい。その誤解の一因は、在宅福祉サービスの実現のための地域福祉という構成のためでもあるが、地域福祉の対象をおおむね要援護者に絞り込んで地域福祉供給システムの輪郭を鮮明にしたことである。誤解のないように補足説明をすると、このアプローチは在宅福祉重視したモデルともいえるが、入所型の福祉施設に比較して政策的に在宅福祉サービスを充実させることが地域福祉を推進させるという立場に立っていると思われるが、福祉施設の社会化・地域化も期待しており、施設福祉を無視したものではない。

ちなみに資源論的アプローチの代表的な定義を掲げておく。「地域福祉とは、社会福祉サービスを必要とする個人・家族の自立を地域社会の場において図ることを目的とし、それを可能とする地域社会の統合化および生活基盤形成に必要な生活・居住条件整備のための環境改善サービスの開発と、对人的福祉サービス体系の創設・改善・動員・運用、およびこれら実現のためにすすめる組織化活動の総体をいう。」⁴⁾

さて、機能的アプローチの特徴を要約すると、どのようにいうことができだろうか。ちょうど構造的アプローチとは対照的な性格を有することになる。まず第一に、地域福祉を一定の地域社会における社会的ニーズを充足するなんらかの供給システムと措定するところに最大の特徴がある。したがって、地域福祉は社会的ニーズの拡大と多様化にともなう、ニーズと資源の需要供給システムが作動しなくなるところから出現すると考えられている。第二に、その地域福祉が対象とするのは、要援護問題を中心にした多様な生活諸問題であり、要援護者層を中心にした国民諸階層に対応する対策ということになる。すなわち経済的階層による対象限定は取り除かれ、社会的ニーズによる対象階層の限定がなされる。第三に、地域福祉は公的施策に限定されるものではなく、公私の複合的な供給体制で構成されるものと考えられている。最低生活保障のシステムというよりも、標準的生活の確保をめざす多元的な組織体の施策ということになる。第四に、住民参加を強調しているが、住民運動的な性格は脱落する傾向にある。第五に、受益者負担については、ニーズの多様化と拡大による対象階層の上昇という現状認識から、応益負担および応能負担を原則的に容認する傾向にある。最後につけ加えたい特徴として第六に、サービス供給の多元化を容認する傾向にあり、公私協働、官民協力などの連携・パートナーシップの樹立を求めている。それだけ従来の公的責任は曖昧化するが、サービス供給組織多元化時代の新しい公共的責任の明確化を模索しているともいえるだろう。

3. 自治型地域福祉論・参加型地域福祉論をめぐって

1990年代に入ってから、1980年代における福祉改革、地方分権化、供給システムの多元化などに影響を受けながら地域福祉論にも新しい動きが見え始めてきたことは既に言及した。周知のように1990年と1992年の二度にわたる社会福祉事業法の改正を経て、基礎的自治体をベースにした計画的な地域福祉

サービス・システムに変換しようと福祉政策が進んできた。従来の「在宅福祉型地域福祉論」から脱皮して、「自治型地域福祉論」や「参加型地域福祉論」が形成されてきた。確かに 1970 年代以前の施設福祉偏重の時代には在宅福祉の重点化は基本的政策課題であったし、その理論化に非貨幣的ニーズ論や福祉経営論に支えられた「在宅福祉型地域福祉論」は時代の要請に応えたものであった。2000 年の社会福祉法の成立にむけて日本版地域福祉法は整備されていくわけだが、在宅福祉優先策が影を潜めていくのは介護保険制度の成立によるところが大きい。1997 年制定の介護保険法（2000 年実施）にもとづき公的在宅福祉施策の役割は後景に下げられてしまった。保健・福祉の一体化や施設と在宅の融合が進むなかで、また地方分権と住民参加が改めて問い直される時代を反映して、戦後日本の福祉制度疲労が進むなか、地方自治を支える住民自治の模索や住民参加・住民の主体形成に焦点がシフトしてきた背景がある。

こうしてみると、1990 年の福祉 8 法改正を契機とする地方自治体の福祉政策化を意識したものが「自治型地域福祉」や「参加型地域福祉」といえるだろう。そしてこの両論の共有部分こそ市民・住民の自治能力の形成が基底によこたわっており、「住民自治」の再構築が重要課題となっているともいえる。1980 年代に戦略的に展開された在宅福祉の政策化から離脱して、地域社会を舞台にした地域福祉の展開が急速に求められてきた。この時代を反映する典型的な地域福祉論が、「自治型地域福祉」や「参加型地域福祉」だったと言ってもいいだろう。

2000 年に成立した社会福祉法は、既に言及したように日本における地域福祉法ともいえるもので、これにより法制的に地域福祉が自治体政策として位置づけられ、「地域福祉」が国家の認めた用語として市民権を獲得したことになったといえる。周知のように 1990 年に始まる一連のいわゆる「福祉改革」を経て、2000 年の社会福祉基礎構造改革なる「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」の成立により新しい社会福祉法が生まれた。改正内容は、措置制度から利用制度へ、サービスの質の向上、地域福祉の推進、地域福祉計画の策定などを主な柱としていたわけである。1970 年に地方自治体社会サービス法を制定したイギリスに比べて遅れること 30 年、スウェーデンの社会サービス法の制定から約 20 年かけて地域福祉の体制が法的にやっと整備されたのである。社会福祉法第 1 条で地域福祉を「地域における社会福祉」ときわめて抽象的に定義しているが、地域福祉という用語が法律上初めて用いられたこと、および社会福祉法の目的のひとつとして地域福祉の推進が盛り込まれたことは画期的といっている。そして法第 4 条では地域住民、事業者、活動者、利用者が地域社会を構成する者としてうたわれ、それらが相互に協力する地域福祉の推進が理念として規定されたのである。法第 3 条では福祉サービス利用者への生活自立支援が福祉サービスの基本理念であることを規定し、これまでの行政・事業者中心のサービス供給を規定した社会福祉事業法と異なり、利用者主体という視座から法の体系が組み立てられている。

究極的に地域福祉なるものは、なにを目標にした支援・援助なのか、その固有の対象、方法、施策・政策とはどのように表現できるのか。社会福祉が目的や目標を表すのか手段を意味するのか分かれるように、地域福祉も望ましい状態の記述であったり、目標に達成すべき方法・施策であったりする。しかしながら、それではかならずしも系統的で一貫性のある論理的説明に到達しているとはいえないのではない。社会福祉法が示そうとした自立支援なるものは、まだ曖昧とはいえ、地域福祉の基本的な構成を供給主体から利用主体へ転換する示唆を与えてくれたといえる。

これまでの地域福祉の動向を簡潔に整理したうえで武川正吾は、そのトレンドを「地域福祉の主流化」としてまとめている。実質的に財政的にも地域福祉なるものが主流化しているのかはともかく、地域福祉の変化を理念の変化として示したことは評価できるだろう。「地域福祉の主流化」の根拠を地域福祉計画の法定化、社会福祉法における地域福祉の再定義化、住民参加の重視に求めているが、要するに地域福祉なるものが社会福祉なるものの主流となったことは、社会福祉政策における地方分権が社会福祉法の成立によって実現するチャンスを与えたことを意味している。

「地域福祉の主流化」の考え方によれば、地域福祉なるものは 1960 年代、1970 年代には地域における

コミュニティ・オーガニゼーションや「地域組織化」に過ぎなかったものが、1980年代は在宅福祉サービスの開発と定着に戦略として重点化し、1990年代からは「住民参加型福祉」と「利用者主体」を重視するものに変化し、そして21世紀初頭の地域福祉は、地域福祉に自治の契機を付与し、コンシューマリズム（消費者重視）やエンパワメント（市民主体化）の要素を含むものとしているのである。中央集権的に地域福祉の定着が進められてきた1990年代以前までと、それ以後ではローカル・ガバナンスを鍵概念とする住民参加にもとづく地域福祉システム形成に視点が移行してきているということである。

4. これからの地域福祉の理論化をめざして

これからの地域福祉研究をどのように展望できるか、これに答える地域福祉研究の切り口として地域福祉計画研究を指定することができるだろう。地方自治体を核にしながら地域福祉政策を推進するには地域福祉計画の策定と推進が重要な要素になると既に述べたが、地域福祉研究にとっても地域福祉の総体を捉え、分析し、評価する新しいアプローチを産み出すのではないと思われる。地域福祉計画の策定と推進を規定した社会福祉法がこれまでの地域福祉の到達点であり、21世紀の地域福祉を構想し、実現する出発点を明示したとするならば、地域福祉システムをどうデザインするか、その方法開発が研究課題となるだろう。

2000年に成立した社会福祉法では地域福祉の推進が掲げられ、2003年から法定化された地域福祉計画が地方自治体の行政計画として策定されるに至った。この地域福祉計画の策定は、地方自治体の任意事項ではあるが、法定計画であるという意味からも地方自治体における社会福祉行政の総合的運営に大きな影響力を与えることができる。地域福祉計画は、第107条にもとづく市町村地域福祉計画と第108条にもとづく都道府県地域福祉支援計画から成るが、それぞれの計画に盛り込まれるべき内容についても社会福祉法に明記されている。地域福祉計画は、「狭義の地域福祉計画」から老人保健福祉計画、障害者計画、児童育成計画を包含する総合的計画としての「広義の地域福祉」、および地方自治体の総合計画、社会福祉協議会による地域福祉活動計画、その他、福祉のまちづくり計画などを関連づけた「最広義の地域福祉計画」まで幅のあるものと考えることができる。地域福祉計画をどのような広がりや深みをもたせた内容にするかは、それぞれの自治体の判断に任されているといつてよい。市町村自治体の政策能力と住民の自治能力によって地域福祉計画の範囲と内容が決まってくるし、そのことは地域福祉システムの内容と水準までも決定してしまうことになるだろう。

これからの地域福祉システム形成をどのように考えるか。明確な解答は提示できないが、いくつかのポイント是指摘できる。地方自治体を核とする地域福祉システム形成は、国家における三権分立のごとく地方自治体の内部に福祉政策の立案から実施、そして不服申し立てやオンブズパーソン制度をふくむ調停・裁定の仕組みを組み込まなくてはならない。すなわち地域福祉計画の策定、公私協働、官民協力のパートナーシップに基づくサービス供給、成年後見制度や権利擁護制度と苦情処理、不服申し立て制度、さらには情報公開やサービス評価制度、監査・監視制度に至る市民参加型のPLAN-DO-SEE-CHECK（PDSC）の計画サイクル形成が課題となる。これからの地域福祉は、まさしく住民および住民組織が地方自治体における福祉サービスの政策力・提言力をもつことを意味するであろう。機能やサービス内容によっては外部に連携を求め広域化を図るが、同時に内部に向けてサブシステムを構築していく自治力が自治体には求められるだろう。地方分権が地方内部における住民組織の参加・参画やまた市民参加型のNPOによる参加・参画がなければ実効性が薄いと指摘されているように、PDSC計画サイクル形成も市民参加・住民参加なしには効力をもたないだろう。

その意味では非営利セクターの役割やその政策的位置づけが地域福祉においてはますます重要な課題になるだろう。NPOの地域福祉政策、実践における意味や福祉社会づくりにおける社会的装置としての意義を明らかにしなくてはならない。戦後福祉国家は、公共性や公的責任を遂行する政策と制度を中央集権

的な官僚システムとして確立させてきたが、市民や住民の自治する力や計画参画する力量を伸ばす仕組みと機会を創ってきたわけではなかった。ボランティア活動も住民福祉活動もある種の歪みを持ちながら発展はしてきているが、財政力も組織力も脆弱であるし、自己組織的な発展や非営利組織のまちづくり経営論の開発は今後に期待せざるをえない。

地域福祉の新展開は、地域における福祉社会の形成をどのように図るかということにつきのかかもしれないが、伝統的な地理的コミュニティが崩壊・解体するなかで「福祉コミュニティ」を今後どのように性格づけ、装い新たに内実化していくかという課題もある。しかしながら、地域福祉の主要な担い手でもあった女性の就業化が進み、かつまた自営業者の減少、活動者の高齢化など旧来の地域活動パターンにこだわるかぎり、新しい展開を望めなくなっている。ボランティアにしても有職者にしても、経済・社会の国際化に影響を受け、21世紀の暮らし方、働き方も大きく変わってきている。労働の多様化・流動化あるいは生活スタイルの変容、価値観の多様化などに照応した「福祉コミュニティ」モデルを示していく研究も必要である。福祉コミュニティは、性差や世代、障害や階層を超えて形成される地域レベルの「多元主義的社会」ともいえるが、地域福祉の目標理念でもある福祉コミュニティは、それぞれの住民にとって福祉にかかわる主体形成の場になっているか、福祉制度を組み込んだ生活圏をなしているか、できていないとすれば何が課題になっているのか、新しい時代に適合的なコミュニティワーク研究開発も求められている。

従来のコミュニティワークやコミュニティ・オーガニゼーションに方法的に翳りがみえてきたのは、現代社会の変動や変容と無関係ではない。地域社会の住民組織や地域組織を対象にしたマスで捉える方法では、草の根の住民の生活実態を掴みきれていない現状がある。トップダウン式に専門職や行政職から住民組織化を図ろうとしても、地域リーダーが網羅的に住民を把握できてない、できない現実が想像を遙かに越えて進行しているとみななければならないだろう。生活課題や生活問題の解決をまず地域社会の住民集団が連帯・団結して解決していく手法は、人びとの生活が労働面においても消費面においても共通する基盤そのものを共有していなければ困難であろう。住民連帯なくとも機能的に便利な都市的生活が進行すれば、だれもが料金さえ払えば個別に解決してくれる便利な方法を選んでしまうのは当然の帰結である。職業選択の変容や生活様式の変化、価値観の多様化、さらにこれらの動向を押し進めている情報化など多元・多様化した地域社会を対象にした新しいコミュニティワーク研究が求められているのである。

5. 地域資源の開発機能研究を手がかりに

地域福祉計画に盛り込まれたプログラムとしてコミュニティ・ソーシャルワーカーを配置した事業は、新しいコミュニティワークを考えるチャンスを与えてくれている。コミュニティソーシャルワークという新しい手法は、都市化し多様化した個人主義的な現代社会における新しい実験的・開拓的要素を内包した問題解決方法のひとつとして開発研究されてきた。すなわちテーマ型の住民組織化と地縁型の住民組織化を重ね合わせていくことがこれからの地域支援に求められており、コミュニティソーシャルワークは、社会制度の谷間にこぼれ落ち社会的に孤立する住民の現代的な生活課題を解決する新しい方法開発を示唆する豊富な内容をもっているといえる。生活問題をかかえた個人の相談から仲間づくりとしての集団援助、さらには当事者組織としてのソーシャルアクションや実験的・開拓事業の運営などテーマ型で組織化するルートと、従来どおりの地域に居住することを契機に交流したり助け合ったりする地縁型の組織化のルートの、この2つの系を重なり合わせることがなければ、生活問題の解決がますます困難になってきていることを表現しているのである。

コミュニティ・ソーシャルワーカーは、制度の谷間に落ちこぼれている人を発見し、制度が対応していないニーズに積極的に向き合い、地域社会に存在している既存資源を活用し、個別ケースのサービス調整に終わらせないで、プログラム開発し、プロジェクト開発をしている存在である。コミュニティ・ソーシ

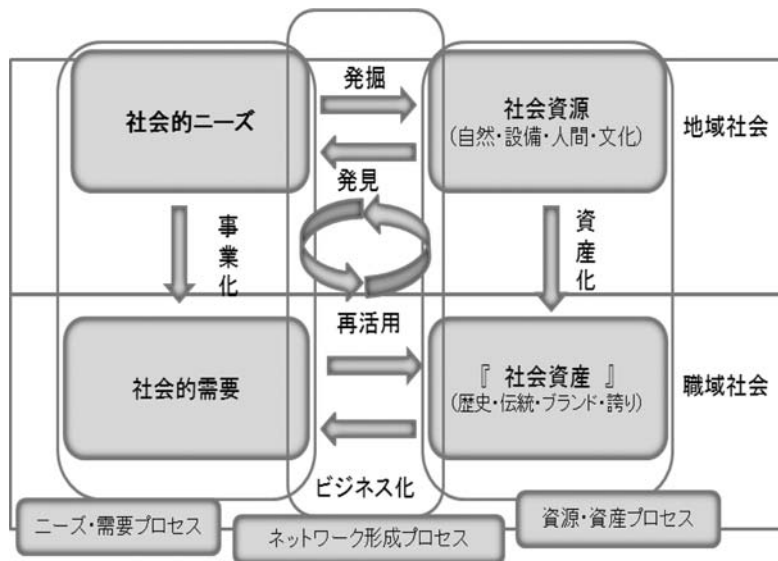
ャルワーカーは優れたサービス開発者であるということが出来る。コミュニティ・ソーシャルワークとは、地域社会に潜在化したり制度対応が困難とされている福祉ニーズ、生活ニーズを発見し、そのニーズを満たすための制度資源の有無を把握しつつ、たとえ既存制度が無くても地域住民や住民団体という人材資源を巻き込んで協働して問題解決を図る方法なのである。個別ケースへの対応の取組のなかから地域のなかで埋没しかねない人びとが問題解決のために制度やサービスにアクセスしやすいように既存資源である民家、空き店舗、住民集会所、福祉施設などを活用して、身近な相談拠点をつくる。このような住民による小集団活動が住民の交流拠点を生み出し、ボランティアによる相談支援の活動を活発にさせるだけでなく、行政職員や福祉専門職の地域へ外向いていける場所を創りだす。それは、住民と協働する行政職員を生み出し地域担当制やリーチアウト制を創り出すことになるかもしれない。このようにコミュニティ・ソーシャルワークは、そのままでは既存資源で終わってしまうインフォーマル資源を社会資源に変えてしまい、有効な社会資源を付加価値のついた「社会資産」に変えて次のサービス開発やプログラム開発に活用する。蓄積されていく社会資産を次なるサービス開発の社会的投資として活用していく。このような社会資源から社会資産への転換と蓄積の繰り返しのなかから、特に人材資源、人間資源に関して言えば「社会（関係）資本」の形成とつながっていく。コミュニティ・ソーシャルワーカーは、自らを社会資源として地域社会の舞台に提供し、様々な人材を繋ぎ、あらゆる資源のネットワーク化を促進し、それを社会資産化してゆく。そしてコミュニティ・ソーシャルワーカー自身がコーディネーターとして地域社会のかけがいのない社会資産に変身していく。要するに、コミュニティ・ソーシャルワークとは個人資源であれ社会資源であれ、既存資源の有効利用を上手に見つけ出す方法であり、社会福祉実践のステップアップのために様々な公私の資源を社会資産に転換していく方法といえないだろうか。余裕のある空間資源の活用プログラムを開発したり、余暇時間さえ活用可能な時間資源として再評価したり、地域社会の伝統や誇りさせ人びとの社会貢献させる文化資源・評価資源としてプロジェクト開発に練り上げていく方法のようにも見えるのである。つまり、既存の地域資源を社会資産として付加価値をつけ、地域財産として蓄積していく、福祉コミュニティづくりの社会遺産として資源開発をしていく方法なのである。

持続可能な地域福祉好循環モデル

これからの自律した地域福祉システムを構築するには持続可能な地域福祉好循環モデルを設定してみる必要があるだろう。図表は、社会的ニーズと社会資源の関係を発見と発掘をマッチングさせる関係に留めるのではなく、社会的ニーズを社会的需要に高める方法と社会資源を地域社会に有用な社会資産に変換する方法を同時進行させて、社会的需要と社会資産の相互関係をも重複させて共振させる好循環モデルを構想したものである。ニーズを需要化させるプロセス、資源を資産化させるプロセス、これらのプロセスを結つけネットワーク形成するプロセスがどのように交互に影響し合うかを明らかにする必要がある。また、この3つのプロセスにおいて住民が、地域社会におけるボランティア活動や助け合い活動の局面からNPOや市民事業、中小企業などを立ち上げ設立する局面を経て、これらの社会組織が地域社会に定着し安定的操業に至る局面までの過程を分析する必要があるだろう。

ニーズ・需要プロセス研究では、社会組織が公民協働の地域体制のなかで対応すべき社会的ニーズが社会的需要にどう転換するか、ニーズと需要の分類と事業化の結合パターンを明示すること、資源・資産プロセス研究では社会資源の質的分類と「社会資産」に開発されていく価値付与パターンを明確化すること、ネットワーク形成プロセス研究では社会的ニーズと社会資源との結合パターンを資源発掘とニーズ発見の循環から導き出すこと、社会的需要と社会資産との結合パターンを、資産の再活用と需要のビジネス化の循環から提示する必要がある。とりわけネットワーク形成プロセス研究は、地域社会における行政セクター、企業セクター、市民セクターの社会関係を視野におくためNPOにとどまらず任意団体、社会福祉法人など公益団体、行政組織、企業などマルチステークホルダーの間での影響作用の展開を明確化することが課題になる。

図表 2 持続可能な地域福祉好循環モデル



文部科学省科学研究費・基盤研究 B「社会参加と社会貢献に寄与する社会起業と地域再生に関する実証的地域福祉研究」研究代表者（牧里毎治）、2011～2014 年度

ネットワークのプロセスを意識した研究として、いわゆるソーシャル・キャピタル（社会関係資本）研究を挙げることができる。地域再生やコミュニティ形成にかかわる部分でのソーシャル・キャピタル論は、地域ネットワークの形成プロセスを促し、実態分析の用具になるものと考えられる。ソーシャル・キャピタル論という限りにおいては、社会関係の束であるネットワーク上に何らかの「投資」を行い、「リターン（報酬）」を求めるプロセスを明らかにすることが課題となる。プロセス研究におけるインプットからアウトプットを明示するとともにプロセスが産出した成果（アウトカム）を明確化することになるからである。ソーシャル・キャピタルの3要素とされる「信頼」「規範」「ネットワーク」のフィールドに支援・援助の介入が投入されると、個人、集団、組織の利益や成果を創出するのが可視化していく必要がある。

なぜ、ネットワーク論からソーシャル・キャピタル論へシフトする必要があるかは動態的プロセスの明示が必要だからであるが、自己完結的なソーシャル・ネットワークを自己組織化する動態ネットワークとして把握するにはソーシャル・キャピタルの資源開発・投入のプロセス分析を入れ込む必要がわかってきたからである。コミュニティワークにおける開発的機能とはさまざまな地域資源、制度資源、人材資源などを投入し、活動や事業などを始動させ、結果としてあるいはリターンとしての成果を産出することだからである。資源が新たな資源を産出し、制度が新たな制度を創出させるプロセスこそ開発的機能の実体であり、コミュニティワークの開発的機能そのものであるといえる。

コミュニティワーク研究にとって、現代の地域社会の構造的理解のためには、ソーシャルネットワーク、ソーシャル・キャピタル、社会的起業と連動した立体的・力動的な概念理解が不可欠であることが分かる。あわせて地域社会の現存資源や社会制度資源など人材資源も含めて資源の「資産化」「遺産化」を促進するコミュニティワークの開発的機能の見直しと強化が必要であることも理解できる。特に、地域福祉研究においては社会的起業なるものを含めた地域社会の再生や活性化の研究が持続可能な福祉社会の形成に向かう展望や示唆を与えるだろう。

引用文献

- 1) 住谷馨 右田紀久恵 編著『現代の地域福祉』法律文化社、1973年、1ページ
- 2) 井岡勉「地域福祉論の課題」嶋田啓一郎『社会福祉の思想と理論』ミネルヴァ書房、1980年、272ページ
- 3) 真田是「地域福祉の当面の課題」『地域福祉の諸問題第1集』（財）日本生命済生会、1973年、36ページ、真田是「在宅福祉と地域福祉」『月刊福祉』第61巻第10号、全国社会福祉協議会、1978年、27ページ
- 4) 永田幹夫『改訂2版 地域福祉論』全国社会福祉協議会、1988年、43ページ

参考文献

- 永田幹夫『地域福祉組織論』全国社会福祉協議会、1981年
- 岡本栄一「場－主体の地域福祉論」地域福祉研究30号、日本生命済生会、2002年
- 牧里毎治編著『地域福祉論』放送大学教育振興会、2003年
- 大橋謙策「わが国におけるソーシャルワークの理論化を求めて」ソーシャルワーク研究、31巻1号、相川書房、2005年
- 右田紀久恵『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房、2005年
- 武川正吾『地域福祉の主流化』法律文化社、2006年
- 牧里毎治・野口定久編著『協働と参加の地域福祉計画』ミネルヴァ書房、2007年
- 牧里毎治ほか編著『自治体の地域福祉戦略』学陽書房、2007年
- 井岡勉監修『住民主体の地域福祉論』法律文化社、2008年
- 牧里毎治ほか『岡村理論の継承と展開 自発的社会福祉と地域福祉』ミネルヴァ書房、2012年
- 牧里毎治ほか『ビギナーズ地域福祉論』有斐閣、2013年